



מרחב התמרון להקלת מצוקת הקרקע בקרב אוכלוסיית ערביי ישראל

ההצדקה למדיניות קיפוח האוכלוסייה הערבית בהקצאת קרקעות לא יכולה להסתמך על הטענה המניחה כי רצפים של יישובים ערביים עשויים להוביל לרצון להתנתקות ואוטונומיה.

ד"ר אמנון קרטין, החוג לגיאוגרפיה, מכללת בית ברל, החוג לגיאוגרפיה וסביבת האדם, אוניברסיטת תל אביב. פורסם לראשונה על ידי מכון וולטר ליבך לחינוך לדו-קיום יהודי-ערבי, אוניברסיטת תל אביב. עורכים: יצחק שנל, גדעון ביגר ואנדה רוזנברג

פתח דבר

חיבור זה דן בקו התפר שבין חלוקה הוגנת וצודקת של משאב הקרקע לקהילות לאום הנמצאות בסכסוך לאומי עמוק ובלתי פתור, ובין אופן השימוש במשאב הקרקע כרכיב בסל הביטחון הלאומי של קהילת רוב החותרת להגשים את זהותה הלאומית במדינה אותה היא רואה כמולדתה. במוקד הדיון עומדת השאלה: האם הגדלת מכסת הקרקע המוקצית לאוכלוסיית הערבים אזרחי מדינת ישראל מאיימת על השגת מטרות-העל של קהילת הרוב היהודי במדינת ישראל: מימוש זכותה להגדרה עצמית והבטחת קיום מדינת לאום שתזוהה עימה.

הפניית הדיון להיבט זה מוציאה מחוץ לתחומי הטיפול היבטים חשובים השלובים בתחום מדיניות המקרקעין כגון: עומק וטיב המעורבות של המדינה בתחום הבניה הרוויה ביישובים ערביים, מעורבות מוסדית יהודית בהכנתן של תכניות מתאר מקומיות, שאלות הנוגעות להכשרה של בנייה בלתי חוקית, שחרור חסמים בשוק קרקעות לא משוכלל

במגזר הערבי, תרבות ארגונית בעייתית בניהול לא מושכל של משאבי קרקע ועוד. היבטים אלו לא יזכו להתייחסות מעמיקה בחיבור זה אך הם שזורים בדיון כגורמי רקע.

הקדמה

אופן הניהול של משאב הקרקע משרת את מדינת הלאום המודרנית להשגתם של יעדים פוליטיים ואידיאולוגיים. על כן, תחום מדיניות המקרקעין מהווה רכיב בסל הביטחון הלאומי, במובן הרחב והעמוק של המושג, לצד רכיבי תכנון, שליטה והבטחת יציבות כלכלית ופוליטית. הואיל ומשאב הקרקע ממלא תפקיד מרכזי בתחום מדיניות הפיתוח המרחבי והכלכלי, לאופן חלוקת החזקה עליו השפעה על מערכות יחסים חברתיות, כלכליות, ולא אחת פוליטיות. אין זה מפתיע שבמדינות בהן שורר מתח פוליטי בין קהילות אתנו-לאומיות, עיצוב מדיניות מקרקעין לאומית מתגבשת ומתנהלת תוך מחלוקות ועימותים בין הצדדים הניצים על עקרונות המדיניות ועל דרך הפעולה. לכן, לטיב ולאופי המתח השורר בין הקהילות האתנו-לאומיות השפעה לא מבוטלת על עיצוב מדיניות המקרקעין.

ניתן לזהות שלושה אבות טיפוס של מערכות יחסים מתוחות בין קהילות לאומיות: א. מתח קל המלווה את מערכת היחסים הבין קהילתית. במקרים אלה, המתח ממותן במסגרות הידברות ממוסדות תוך נכונות עמוקה לפשרות הדדיות ב. שסע עמוק השורר ביחסים הבין קהילתיים. הדרכים להפגתו רצופות מכשולים, קוגניטיביים (חשש מן האחר) ומוסדיים. ג. שסע עמוק בין הקהילות המלווה במאבק מתמשך ורב מימדים המתנהל במתכונת של 'משחק סכום אפס', קרי, כל אחת מן הקבוצות היריבות חותרת להגמוניה מדינתית ולהשלטת תרבותה וזהותה על הטריטוריה הלאומית. אב הטיפוס השלישי מתאפיין ברמה נמוכה של סובלנות וכבוד הדדי בין הקהילות, ברגישות נמוכה עד כדי התעלמות מקיומם של עקרונות צדק אוניברסאליים ובהשקעת מאמץ להימנע ממצב שבו רווחת קהילה אחת תלויה ברצונה הטוב של הקהילה האחרת (Smith, 1999).

חיבור זה טוען שבנסיבות בהן קהילות אתנו-לאומיות מנהלות מערכת יחסים לעומתית במתכונת 'משחק סכום אפס', יש שקהילת הרוב חשה עצמה מאוימת. במצב שכזה, מוצדק לשלב במדיניות המקרקעין פרקטיקות המפלות את קהילת המיעוט. זאת בתנאי שפרקטיקות אלה אינן פוגעות בזכויות בסיסיות של אדם ואזרח וכן – מוכחת תרומתן לסיכול פגיעה מהותית ביכולתה של קהילת הרוב להבטיח את המשך קיומה.

הצדקת אימוצן של פרקטיקות מפלות במדיניות המקרקעין כלפי קהילת מיעוט העומדות בקריטריונים אלה, אינה משימה פשוטה כלל ועיקר. ככל שנוגעים הדברים למדינת ישראל, נדרשים אנו לבסס את הטענה שמתן מענה נדיב לביקוש לקרקע ביישובים ערביים יהווה מקור איום על (או שחיקה של) מעמדה ההגמוני של קהילת הרוב. זאת בנסיבות בהן מובטח, בעתיד הנראה לעין, פער דמוגרפי מוצק בין האוכלוסיות, לטובת האוכלוסייה היהודית. פער זה ימשיך לאפשר את שליטתה של קבוצת הרוב היהודי בתחומי החקיקה, המשפט והאכיפה, המנהל והביטחון.

**אופן הניהול של
משאב הקרקע
משרת את מדינת
הלאום המודרנית
להשגתם של
יעדים פוליטיים
ואידיאולוגיים**

לביסוס הצדקה לשילובן של פרקטיקות מפלות במדיניות המקרקעין כלפי קהילת מיעוט נדרשת הוכחה שהרחבה של מכסות הקרקע העומדת לרשות יישובים ערביים בחבלי הארץ בה הם מרוכזים (כמענה לביקוש למגורים שמקורו בגידול דמוגרפי ולפיתוח כלכלי) הוא מהלך המגביר את האיום על שלמותה הטריטוריאלית של מדינת ישראל; ומהווה איום על מימוש זכותם של היהודים להגדרה עצמית במדינת לאום. ההנחה המובלעת בבסיס האיום על שלמותה הטריטוריאלית של מדינת ישראל היא שגידול נוסף במשקלה הדמוגרפי של האוכלוסייה הערבית באזורים שבהם הם מהווים זה מכבר רוב מוחלט יוביל לעיבוי רצפים של יישובים ערביים. התפתחות זו עלולה להוות מקור תמיכה ועידוד לשאיפתם להיפרד משליטתה של מדינת ישראל בדרך של אוטונומיה או ממשל עצמי טריטוריאלי שפירושו – כפי שניסח זאת סעיד זיידאני – “אוטונומיה שיש לה היבט גיאוגרפי וזכויות קניין קולקטיביות” (אצל רייטר, 2006, 94). יש המנסחים איום זה כך: העמקת הפער הדמוגרפי בגליל מזרז את המרד הערבי הבא בישראל, שכן שוליים “נקיים מיהודים” מזרזים מהלכים אירידנטיים שיובילו בשלב ראשון לאלימות בין הקהילות הלאומיות ובהמשך לסופה של ישראל כמדינת הלאום היהודית... (סופר, 2009, 45).

החיבור הנוכחי גורס שההנחה המובלעת המוצגת לעיל טעונה ליכון משני טעמים: האחד, קשה למצוא בספרות המדעית המחקרית עדות חותכת לקיומו של מדד כמותי חד וברור המאפשר להצביע על ‘סף כניסה’ דמוגרפי שמעבר לו יוצאת שאיפתו של מיעוט לאומי לאוטונומיה מן הכוח אל הפועל. על כן, יש להטיל ספק בכך שגידול עתירי בשטח הבנוי (בכפוף להוראות תכנון) של יישובים ערביים קיימים, שזה כבר מחזיקים ביתרון דמוגרפי

מובהק במספר רצפים טריטוריאליים, יכריע את הכף בהובלת מהלך של פרישה בדרך זו או אחרת. כלומר, אין כל ערובה לכך שהרחבת השטח הבנוי הכולל של יישובים ערביים קיימים שתלווה בהידוק הרציפות ביניהם היא החוליה החסרה להנעת מהלך פוליטי של פרישה.

הטעם השני נוגע לזירה הפוליטית הרחבה יותר ועניינו חסרונה של משנה סדורה באשר לתנאים הגיאופוליטיים והנסיבות המאפשרים הוצאת תביעתו של מיעוט לפרוש ממדינה מן הכוח לפועל. חסרון זה מותיר בחוסר ודאות עמוקה את התשובה לשתי שאלות מרכזיות בדיון הנוכחי: 1. האם קיומו של אופק מדיני שבסופו תקום מדינת פלסטיין לצדה של מדינת ישראל הוא רכיב המגביר או המסכל את התגשמותו של מהלך פרישה של ריכוזי האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל? 2. מהו תפקידו ותרומתו של אותו אופק מדיני להבטחת זכותה של קהילת הרוב היהודי להתקיים במדינת לאום שתזוהה עימה?

מתוך כך, מתבקשת המסקנה כי ההצדקה למדיניות קיפוח האוכלוסייה הערבית בהקצאת קרקעות לא יכולה להסתמך על הטענה המניחה כי רצפים של יישובים ערביים עשויים להוביל לרצון להתנתקות ואוטונומיה, דבר שיאיים על שלמותה הטריטוריאלית של מדינת ישראל. על כן, חוסר הוודאות באיום זה מהווה מקור חלש להצדקת מדיניות קיפוח האוכלוסייה הערבית (אף אם רוב פרטיה מתגוררים ברצף יישובי ערבי) בהקצאת קרקעות המיועדות למגורים ולפיתוח כלכלי.

אסכולות בעיצוב מפת דרכים של מדיניות המקרקעין כלפי המיעוט הערבי פלסטיני

להלכה, ניתן היה לגזור את מפת הדרכים לעיצוב מדיניות המקרקעין כלפי המיעוט הערבי בישראל משלוש אסכולות:

א. אסכולה 'לאומית – יהודית' – המציבה במרכזה את זכותו של העם היהודי להגדרה עצמית ובשמה של זכות זו מקימה הצדקות לריסון חלקם של אזרחי ישראל הערבים בהקצאת משאב הקרקע. בבסיסה מונחות הנחות השלובות זו בזו: גאולת הקרקע מידי תושבי הארץ הערבים היא אחת ממשימותיו העליונות של הפרויקט הציוני. קיומם של יישובים ערביים מעכב, ולא אחת מכשיל, את המשך מימוש מפעל ההתיישבות היהודי-ציוני. על כן, הענקת תוספות קרקע ליישובים ערביים משרתת את מאבקם הלאומי, מהווה מקור עידוד לתביעות בדלנות ו/או לאירידנטה ומחישא את חלוקתה של מדינת ישראל בקווי 1967 ליחידות פוליטיות-טריטוריאליות-לאומיות.

מרחב התמרון להקלת מצוקת הקרקע בקרב אוכלוסיית ערביי ישראל

ב. אסכולה 'אזרחית' – מבוססת על עקרונות תפישת העולם הליברלית, המעמידה במרכז את רווחתו של האדם באשר הוא אדם ואת ערכי השוויון, הצדק והחירות. אם מתוך אמונה כנה ועמוקה בעקרונות השקפת העולם הליברלית ואם מתוך מניעים פוליטיים 'טהורים', גישה זאת קוראת תגר על מטרות מדינת הלאום היהודית והגדרתה. היא חותרת לחולל במדינה שינוי מבני במתכונת עקרונות ההפעלה של 'דמוקרטיה הסדרית' (Consensual

**יש להטיל ספק
בכך שגידול עתיד
בשטח הבנוי של
יישובים ערביים
קיימים יכריע
את הנכח בהובלת
מהלך של פרישה
בדרך זו או אחרת**

Democracy), המבוססת על עקרון השוויון המלא בין האזרחים (עקרון ה'עיוורון הלאומי') ומתאפיינת בשיתוף משמעותי של קהילת המיעוט בשלטון ובכינון אמות מידה חדשות לחלוקה של משאבים מוחשיים ולא-מוחשיים. גישה זאת מצדדת בשיבת פליטי 1948 לתחומי מדינת ישראל, במתן אפשרות שיבה ל'נוכחים נפקדים' (פירוט בהמשך) לבתייהם ולנחלותיהם, היכן שניתן הדבר, וביישום מדיניות של "אבחנה מתקנת" בגין הפרה ארוכת-שנים של חובת "הצדק המחלק". במלים אחרות, גישה זאת קוראת לכינון מחדש של מדינת ישראל ולאובדן זהותה היהודית.

ג. אסכולה 'יהודית – ליברלית' – מבוססת על ההשקפה הגורסת שתכליתה העליונה של מדינת ישראל היא לשרת את שאיפותיו הלאומיות של העם היהודי. בשם אותה תכלית מוצדקת ההעדפה של הסדרים המקדמים את האינטרסים של היהודים ובלבד שהשגתם איננה כרוכה בפגיעה בזכויות בסיסיות של אדם ואזרח. אסכולה זאת גורסת שלקהילה היהודית עומדת הזכות להגשים את שאיפותיה הלאומיות, גם במחיר פגיעה מוגבלת במיעוט ובלבד שפגיעה זאת תהיה מינימאלית ולא תפגע בזכויות יסוד של בני המיעוט.

אימוץ נקודת מבט שכזאת מחייבת יישום צעדי מדיניות שתכליתם צמצום אי-שוויון בתחומי הדיור, התשתיות, מקורות תעסוקה וכיוצא באלה ומתן חופש פעולה קיבוצי לבני המיעוט לעצב את אורח חייהם כל עוד אין בכך פגיעה באינטרס הציבורי (גביזון, 2002).



רקפות בנצרת. צילום ארכיון: מיכאל חורי

חיבור זה גורס שעל מדינת ישראל לאמץ את העקרונות המארגנים של אסכולה זאת, בישום של מדיניות מקרקעין כלפי אזרחי ישראל הערבים. במילים מפורשות, טענת חיבור זה היא שתרגומם של עקרונות מארגנים אלו לצעדי מדיניות קונקרטיים, מדורים ומבוקרים, איננו מהווה מקור איום המסכן את השגת מטרות העל של קהילת הלאום היהודית. סביר יותר להניח שצעידה מדודה בנתיב שעקרונות אלה סוללים, עשויה דווקא למתן מתחים בין קהילות הלאום.

עקרונות מארגנים בעיצוב קווי מדיניות מקרקעין כלפי הערבים אזרחי ישראל

נקודת המוצא הראשונה של חיבור זה היא החלה של עקרונות אוניברסאליים של מוסר, צדק ושוויון על הקצאת קרקעות במדינה. יסודות אלה ואופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל מחייבים להעניק לכל האזרחים זכויות יסוד אזרחיות שוות ולעשות את המרב המתבקש לצמצם את הפגיעה בפרטים המשתייכים לקהילת המיעוט. אף שעל עקרונות אלה לשמש מצפן למקבלי ההחלטות, יש מקום לצרף להן הסתייגות הגורסת שהיקפן של זכויות היסוד אינו מוחלט. גם אם קיימת פגיעה בזכות פלוגנית במקרה מסוים, לא נובע מכך שפגיעה זו פסולה ושהזכות של הפרט גוברת. היקף הזכויות הוא עניין שצריך להיות מוכרע על-ידי תהליכים פוליטיים ומשפטיים של כל חברה וחברה. תהליכים אלה צריכים לשלב שיקולים מוסריים, פוליטיים ומעשיים בהחלטתם (גביוון, 2004).

בנסיבות הקיימות מתכונת ניהול של מדינה דו-לאומית מהווה מקור איום על המשך קיומו של בית לאומי יהודי

עקרון מארגן נוסף לעיצוב קווי מדיניות מקרקעין גורס שאין הצדקה מוסרית ו/או פוליטית לערוך שינוי מבני בכל הנוגע למטרות מדינת ישראל ולאופי הגדרתה. מחמת קוצר הידיעה נציין רק זאת: כל עוד פעורה בין קהילות הלאום במדינת ישראל תהום בנושאים מהותיים כמו ביטחון, כניסת מהגרים בשערי ישראל וחלוקת הטובין הלאומי; כל עוד שוררת מחלוקת בין-קהילתית עמוקה בכל הנוגע ל"טוב המשותף"; וכל עוד קיים אופק מדיני לכינונה של מדינת לאום פלסטינית לצדה של מדינת ישראל, אין הצדקה מוסרית ופוליטית לתביעה להמיר את אופייה של מדינת ישראל, מדינת הלאום היהודי, למדינה בה מצופה שתתקיים

שותפות בין קהילתית מלאה בניהולה ובעיצוב דמותה. בנסיבות הקיימות מתכונת ניהול של מדינה דו-לאומית מהווה מקור איום על המשך קיומו של בית לאומי יהודי במדינה ריבונית, ועל יכולתו של הרוב היהודי להגשים ולממש את ה"אני מאמין" הבסיסי והעמוק שלו במולדתו.

בנסיבות הפוליטיות הקיימות, הבטחת המשך קיומה של ישראל כמדינת הלאום היהודי מצדיקה נקיטה של צעדי מדיניות המבטיחים את התנאים לקיומה של המדינה כמדינת הלאום היהודי ולשימור ייחודה היהודי. ואולם, מטרה לגיטימית זאת איננה מקדשת את

כל האמצעים. היא איננה מצדיקה נקיטת צעדי מדיניות המפריים את החובה להגן על זכויות בסיסיות של אדם ואזרח שספק רב אם הם משרתים את השגתה.

עקרון זה מעורר את השאלה האם יש בהספקה של משאבי קרקע לצרכים הנוכעים מהגידול הטבעי ומשיפור רמת החיים של הערבים, כדי לסכן את מעמדה של המדינה כיהודית ודמוקרטית? או שמא השפעתם של צעדי מדיניות אלה איננה מהווה איום על מעמדה של ישראל כמדינת הלאום של היהודים.



שער שכם. צילום ארכיון: יעקב רוזנר

עקרון מארגן שלישי נוגע למעטפת הגיאוגרפית-פוליטית ולהקשר ההיסטורי בו מתנהלת מדיניות המקרקעין בישראל. להיבטים אלו מכנה משותף המוצא ביטוי, בין היתר, בתביעת השיבה של "פליטים נוכחים" אזרחי מדינת ישראל. מפאת קוצר היריעה נציין רק זאת: "פליטים נוכחים" (המכונים בספרות ובשיח הציבורי גם: 'נוכחים נפקדים' 'פליטי פנים', 'עקורים'), הם אותם תושבים ערבים שנעקרו מבתיהם, כפריהם ואדמתם במהלך מלחמת 1948 ובשנים הראשונות לאחר סיומה, אך נשארו בתחומי ריבונות ישראל והם אזרחים ישראלים לכול דבר. למרות זאת, הם מנועים מלשוב לבתיהם ולאדמתם. מספרם המדויק בעבר ובהווה איננו ידוע. הערכות באשר למספרם בשנים הראשונות לקום המדינה נעות סביב 23,000 (כהן, 2000, 21-23) ל-50,000 (Al-Haj, 1986, 654). חלקם (שיעור בלתי ידוע) התיישב בערים מעורבות (עכו, לוד, יפו, חיפה, אם להזכיר חלק מהן) בבתיים נטושים של פליטים ערבים, חלקם מצא מחסה בכפרים שנותרו על מכונם וחלקם הופנו על ידי מוסדות מדינה לכפרים שננטשו לחלוטין (למשל הכפרים שעב, שיח'-דנון ומכר) (כהן, 2000, 65). חוסר בהירות שורר גם באשר למספר הפליטים הנוכחים בימינו אלה. הערכות נעות בין 130,000 ל-200,000 (הערכות אינן כוללות את הברואים בנגב) (כהן, 2000, 16, 21). נוסף עוד ששיעור קטן, יחסית, מקרב הפליטים הנוכחים מחזיק כיום בקרקע למגורים בכפרי המקלט בהם התיישבו, ורק מיעוט זעום מתוכם מחזיק די קרקע שתאפשר בנייה למגורים לילדיהם (כהן, 2000, 104-105).

לתביעת "הפליטים הנוכחים" יש ליחס משקל מכריע במערכת השיקולים הנוגעת לאופן הקצאת הקרקע למיעוט הערבי בישראל, הואיל ולאופן ההיענות לתביעותיהם השלכות חברתיות וכלכליות מרחיקות לכת. נכונות לשחזר את מציאות העבר, תגרוור עוולות שאינן מידתיות למחזיקים הנוכחים ברכושם הקרקעי – ליישובים יהודיים שהוקמו על חורבות הכפרים מהם נעקרו ולחקלאים שקיבלו לחזקתם את אדמותיהם החקלאיות. כמו כן, יתכנו אף השלכות פוליטיות ככל שנוגע הדבר ליכולתה של מדינת ישראל למלא את ייעודה עבור קהילת הלאום היהודי.

הד לחשש העמוק של מוסדות המדינה להיענות לתביעות פליטי הפנים לשוב לבתיהם ולאדמתם בוקע מעמדת שופטי בית המשפט העליון באחת התביעות הממושכות שהתבררו בישראל לפני בג"ץ. תחילת השתלשלות האירועים בפרשה בשנת 1951, עת תבעו תושבי הכפר איקרית ממדינת אזרחותם, לקיים הבטחה שלטונית שנתנה בידם בנובמבר 1948, לאפשר את שיבתם לכפרם. תביעתם זאת, נידונה מספר פעמים בפני בג"ץ, אך מעולם לא יושמה. הדיון האחרון בעתירה התברר, ביוני 2003, לפני הרכב של שלושה שופטים

(בג"ץ 840/97 עאוני סבית נ' מדינת ישראל) שבראשו עמדה השופטת דורנר. וכך היא כתבה בפסק דינה שניתן על דעת שני השופטים האחרים:

"... המציאות הפוליטית מאז 'הסכם אוסלו' השתנתה... לנוכח שינויים אלה, לעת הזאת, כאשר שבה ועלתה דרישת הפלסטינים לזכות השיבה, התקדים שבהחזרת העקורים עלול לפגוע באינטרסים החשובים של המדינה... בנסיבות אלה, אין עילה לאכיפת ההבטחה השלטונית לקיים את פסק-הדין בבג"ץ איקרית הראשון וליישב את העקורים באתר היישוב שנחרב".

ברם, אף שלעותרים הועמדה זכות לתבוע תחליף אכיפה, שפירושו – הקצאת קרקע במקום אחר או בתשלום פיצויים, הוגשה על ידם עתירה לקיום דיון נוסף. העתירה התבררה, ביוני 2004, לפני המשנה לנשיא בית המשפט העליון, השופט אליהו מצא. אך גם במעמד זה פסק השופט מצא כי:

"קשה ככל שיהא הדבר מבחינת העותרים אין הדבר מצדיק דיון נוסף בעתירה, וזאת בנימוק שאינטרס מדיני ואף קיומי מוטל על הכף... ולכן אין לחייב את המדינה לקיים את ההבטחה שניתנה" (בג"ץ 6354/03).



פריחה בין עצי זית בגליל. צילום ארכיון: מיכאל חורי

החלטה זאת, בדומה לקודמתה, התקבלה חרף העובדה שהיא מנציחה עוול קשה שגרמה המדינה לקבוצה קטנה מקרב אזרחיה הלא-יהודים. כל השופטים, ללא יוצא מן הכלל, קיבלו את טענת המדינה שבהשבת העקורים מתעורר החשש ממראית עין של יצירת תקדים, בו ייעשה שימוש תעמולתי ומדיני, וחמור מכך, יזמין תביעות של כל המבקשים 'לפתוח' את תיקי מלחמת 1948. נוסח דברי השופט מצא: "אינטרס קיומי מוטל על הכף" מרמז על החשש שמתן היתר לשיבת תושבי איקרית לבתיהם החרבים ולנחלותיהם ייצור תקדים לתביעה דומה של עשרות אלפי פליטים פנימיים שנעקרו מעשרות כפרים (הערכה רווחת היא למעלה מ- 60 כפרים) בתחומי מדינת ישראל ועודם מצפים לשוב אל כפריהם ההרוסים ולשקמם, אף שאדמותיהם נמסרו זה כבר ליהודים למטרות התיישבות או עיבוד חקלאי (סמוחה, 2001).

גישת בית המשפט במקרה הנידון עולה בקנה אחד עם גישה שפותחה במשפט המשווה למצבים של חוסר ודאות חזויה. השימוש בגישה הידועה בשם 'עיקרון הזהירות המונעת' (The Precautionary Principle) (Wiener and Stern, 2006), אמנם חדש יחסית במשפט הציבורי, אך בשנים האחרונות גישה זו זוכה לתמיכתם של משפטנים ליברליים וחיובתה נמצאת במגמת עלייה בין שלל השיקולים הנבחנים בערכאות משפטיות הדנות בסוגיות כגון: איכות הסביבה, השימוש באנרגיה גרעינית ובפסולת גרעינית, הנדסה גנטית, פיקוח על מזון ומקורות מים ועוד. יישומו של עקרון זה בתחומים שבהם הוא הוכר – נועד להתמודד עם הקושי שבפער בין הידע הקיים בזמן נתון, לבין נזק פוטנציאלי אדיר ולא ודאי שעלול להיגרם מפעילות כלשהי, אם לא ינקטו לגביה אמצעי זהירות ראויים (מלצר, פסקה 52 בפסק דינו בכג"ץ 466/07 ח"כ זהבה גלאון מר"צ-יחד נ' היועץ משפטי לממשלה).

הנימוק כבד המשקל הגלום ב'עיקרון הזהירות המונעת', התומך בשלילה עקרונית של מהלך השבה של רכוש קרקעי לבעליו הקודמים, אינו חסין מביקורת. דברי הביקורת מעלים על נס את הצורך ב"תיקון עוול היסטורי" ובהסרת אבן הנגף הקרקעית העומדת בדרכו של תהליך פיוס 'אמיתי' בין הקהילות. ואולם, גם אם יש מידה של צדק בנימוקים אלו, אין מתחייבת מהם המסקנה שעל מדינת ישראל מוטלת חובה מוסרית לאפשר את שיבת פליטי הפנים לבתיהם ונחלותיהם.

מקור תמיכה משפטי לטענה זו ניתן למצוא בפסיקת בית הדין האירופי לזכויות אדם, שהוא בית משפט בינלאומי שנוסד מכוח האמנה האירופית לזכויות אדם משנת 1950, ומטרתו לפקח במדינות אירופה החתומות על האמנה על זכויות האדם המוגנות בה. בית דין זה הוא אחד מבתי הדין הבינלאומיים המכובדים והנחשבים בעולם (זילברשץ וגורן-אמיתי, 2010).

שופטי בית הדין הוציאו תחת ידם (ב- 5.3.2010) פסק דין בסוגיית זכויות הקניין של יוונים שהתגוררו בצפון קפריסין ועברו בעקבות הכיבוש הטורקי לדרומה. העותרים, יוונים-קפריסאים, 17 במספר, דרשו בעתירתם את השבת בתיהם ואדמותיהם שבתחומי הרפובליקה הטורקית-קפריסאית שבצפון האי. בית המשפט דחה את העתירות. הוא קבע כי הוא מחויב לבחון את הסוגיה מנקודת מבט של המציאות המשתנה שנוצרה בעקבות המצב הפוליטי וההיסטורי המורכב והדינאמי. השופטים ציינו כי במהלך 35 השנה שחלפו מאז אירועי 1974, התיישבו טורקים-קפריסאים במקום מושבם של היוונים שנטשו את

מרחב התמרון להקלת מצוקת הקרקע בקרב אוכלוסיית ערביי ישראל

רכושם מאחוריהם. בחלוף הדורות, חלק ניכר מרכושם של היוונים-קפריסאים החליף בעלות בין טורקים-קפריסאים. חלוף הזמן, קבעו השופטים, מחליש את הקשר בין הטוען לזכותו על הנכס לבין הנכס עצמו. יתרה מכך, השופטים קבעו שבצד זכויותיהם של

**חלוף הזמן, קבעו
שופטי בית הדין
האירופי לזכויות
אדם, מחליש את
הקשר בין הטוען
לזכותו על הנכס
לבין הנכס עצמו**

הפליטים יש זכויות ואינטרסים שמותר להביאם בחשבון כמו: זכויות הגרים או המשתמשים בנכס כיום, והשימוש שנעשה בנכס לצורכי ציבור ובכלל זה לצורכי ביטחון חיוניים (פסקות 111-113, 116 בפסק הדין). לדעת בית הדין, אין לתקן פגיעות מוקדמות בזכויות הקניין (של יוונים-קפריסאים) באמצעות גרימת עוולות מאוחרות שאינן מידתיות לטורקים הקפריסאים (פסקה 117). את הפגיעה שנגרמה לעותרים אפשר לתקן על ידי מתן רכוש חלופי או באמצעות פיצוי (אצל זילברשץ וגורן-אמיתי, 2010).

חיבור זה רואה בהלכה פסוקה זאת מקור תמיכה נורמטיבי לשלילת מהלך השבת פליטי הפנים לאדמותיהם. יחד עם זאת, הוא רואה בה גם נקודת מוצא למהלך מדיניות המתמודד עם מצוקת הקרקע של ערביי ישראל ובראשם פליטי הפנים וצאצאיהם.

בטרם נעבור לפירוט בניהון, נתעכב בקצרה על שני היבטים שישמשו כרקע להמשך הדיון. האחד יציג את התפנית שחלה בשנים האחרונות בהלך הרוח המוסדי הנוגע למצוקת הקרקע של ערביי ישראל והשני יסקור בקצרה את מגבלות מרחב התמרון המוסדי להקלת מצוקת הקרקע לדיור ביישובים ערביים.

תמורות במדיניות המקרקעין בישראל כלפי היישובים הערביים

מאז שלהי המאה העשרים מסתמנת מגמת שינוי באופן הטיפול של מוסדות המדינה ומנגנוניה במצוקת הקרקע של אוכלוסיית המיעוט הערבי, בהשראת מאפייניה של האסכולה השלישית – היהודית ליברלית – המוזכרת לעיל.

המפנה המסתמן ניכר לא רק באופי פעילות מוסדות התכנון, אלא גם באופן התנהלות אגפי ממשל נוספים. בבסיס התהליך ניכרת תמורה במעמדם של שיקולים לאומיים

וביטחוניים בתחום התכנון המרחבי כלפי המגזר הערבי. בעוד שבעבר רווחה הגישה כי שיקולים אלו מצדיקים מדיניות של תכנון והקצאת קרקעות המכוונת בעיקר לתועלתו של הרוב היהודי, הרי שבשני העשורים החולפים מסתמן תהליך של כרסום במעמד בכורתם. מחקרי מעקב, המבוססים על מסמכי תכנון למגזר הערבי, מורים על כך שמוסדות תכנון מעניקים, בשנים האחרונות, משקל רב יותר לשיקולי תכנון מקובלים כמו: שירותי ציבור נאותים, כושר קיום חברתי-כלכלי נאות, יעילות פיננסית של השקעות, איכות סביבה ותשתיות (אלתרמן וסתו, 2001). מגמת השינוי משתקפת גם במעבר הדרגתי ומדוד משליטה מובהקת של גורמי תכנון יהודיים בשיקולי התכנון, לשיתוף הציבור הערבי בתכנון יישוביהם. כמו כן, ניכרת נכונותם של גורמי התכנון לאמץ גישה של אפליה מתקנת בהקצאת קרקעות. מגמות שינוי אלה מרמזות על מעבר מגישה הרואה בערבים גורם עוין לגישה הרואה בהם לקוחות לגיטימיים של מערכת התכנון.

ייצוג לתהליכים אלו ניתן למצוא בפרויקט "34 היישובים" שהחל בשנת 1995. פרויקט זה, בהובלת מנהל (כיום רשות) מקרקעי ישראל (ממ"י) יצא לדרכו לאחר שניסיון מוקדם יותר של המנהל להקים מתחמי מגורים ליישובים ערביים בכל מקום שבו נראה שקיימים סיכויים וצורך לממש תכנון ופיתוח, נחל כשלון (אלתרמן וסתו, 2001). לקחי כשלון זה הובילו את המנהל ליזום מהלך תכנוני המבוסס על תוכניות-אב שתנחנה את פיתוח היישובים ותקבענה את אסטרטגיית הפיתוח, שלביו וכיוונו. ייחודו של המהלך, הראשון מסוגו בישראל מאז הקמתה, נעוץ בעובדה שלראשונה נטלו עליהם מנגנוני שלטון משימה תכנונית בהיקף רחב, משימה שנועדה לפתח יישובים ערביים בלבד. שני קריטריונים עמדו לנגד עיני המתכננים בבחירת היישובים: זמינותה של קרקע לשיווק וקיומם של צורכי פיתוח, קרי, מחסור של קרקע למגורים, לתעסוקה ולשימושים אחרים (אלתרמן וסתו, 2001). יתרונו של המהלך התכנוני טמון בכך שהתבסס על הכנת תוכניות-אב. בדרך זו ניתן היה לקצר באופן משמעותי את פרק הזמן הדרוש להכנת תוכניות, בהשוואה לתוכניות מתאר מפורטות שפרק הזמן החולף עד לאישורן נע בין 10-15 שנים. צמצום פרק הזמן מתאפשר לאור העובדה שלתוכניות-אב אין מעמד סטטוטורי ולכן לא חלה עליהן חובת ההפקדה. גישת מוסדות התכנון להאיץ את תהליכי הפיתוח במגזר הערבי חלחלה במעלה המדרג השלטוני. לראיה: בשנת 2001 קיבלה הממשלה החלטה להרחיב את הפרויקט ל-26 יישובים ערביים נוספים.



מצוקת הקרקע ביישובים ערביים הייתה יכולה להיפתר. צילום ארכיון: ז. קוטלר

מרחב הפעולה להקלת המצוקה הקרקעית של הערבים אזרחי ישראל בתחומי שיפוט של יישוביהם

להלכה, מצוקת הקרקע לבנייה למגורים ביישובים ערביים הייתה יכולה לקבל מענה נאות באמצעות הכנסתן לשוק של קרקעות המוחזקות בבעלות פרטית ומצויות בשפע, עליהן ניתן היה לבנות דירות מגורים בבנייה רוויה. בנוסף, ניתן להגביר את היקף הקצאות הקרקע בבעלות מדינה, הנמצאת בתחומי שיפוט ו/או תכנון של יישובים קיימים. התפלגות הבעלות על קרקעות פנויות, בתחומי שיפוט של רשויות מקומיות ערביות הממוקמות במחוז הצפון, המקיף 416,580 דונם, היא כלהלן: 86,337 דונם המהווים כ-20% מכלל השטח המוניציפאלי, מצויים בבעלות מנהל מקרקעי ישראל (ממ"י); 19.4% (80,852 דונם) נוספים מוחזקים על-ידי המנהל במשותף עם בעלים פרטיים ואילו

55% (229,231 דונם) מן השטח המוניציפאלי הכולל נמצאים בבעלות פרטית. 0.7% (2,692 דונם) בלבד הן אדמות ציבוריות, המוחזקות על ידי רשויות מקומיות. במחוז המרכז, חלקה של המדינה במאגר הקרקע קטן יותר. משטח שיפוט כולל של הרשויות הערביות במחוז, המקיף 65,584 דונם, 8.4% (5,571 דונם) בלבד נתונים כחזקת המדינה. 30% (19,634 דונם) מוחזקים על-ידי המדינה במשותף עם בעלים פרטיים ואילו 53% (34,886 דונם) מצויים בבעלות פרטית. 1.2% (810 דונם) בלבד מצויים ברשות רשויות מקומיות (דו"ח ממ"י, 2005, תכנון ושיווק במגזר הלא-יהודי 2000-2006, ירושלים) (חמאיסי, 2008, 131).

**בחברה הערבית
קיימת זיקה
עמוקה לקרקע,
שנחפסת כערך
נכסי-משפחתי
שיש להעבירו
מדור לדור בלבד.
נורמת התנהגות
זאת אחראית
לחת-ניצול של
זכויות הבנייה**

שני אפיקי פעולה אלה – הכנסה לשוק של קרקעות פרטיות והקצאות קרקעות מדינה – רצופים מהמורות ואבני נגף. באפיק הבעלות המדינית, ניכרת בשנים האחרונות מגמה של הגדלת היקף קרקעות המדינה המופשרות לבנייה למגורים עבור האוכלוסייה הערבית בתחומים המוניציפאליים. בסוף העשור הראשון לאלף השלישי כמעט ואין יישוב ערבי שאין בו קרקעות מדינה המיועדות למגורים או למבני ציבור (חמאיסי, 2007). ואולם, חלק מקרקעות אלה, המצויות בעיקר בשולי היישובים, הן רכוש השייך לפליטים, "נוכחים נפקדים" או כאלה המתגוררים מחוץ לתחומי מדינת ישראל. בשל כך, נמנעים רבים מן התושבים הערבים מלנצלן, בגלל נורמה האוסרת על ניצול קרקע מופקעת ללא הסכמת בעליה או היורשים המקוריים.

על כך יש להוסיף שורה של אבני נגף המצויים במתחם הבעלות הפרטית על הקרקע, המהווה את עיקר הקרקעות הפנויות בתחומי השיפוט של היישובים הערביים.

בחברה הערבית קיימת זיקה עמוקה לקרקע, שנתפסת כערך נכסי-משפחתי מן המעלה הראשונה שאין לסחור בו, אלא להעבירו מדור לדור כחלק מהמחויבות הבין-דורית (חמאיסי, 2007). נורמת התנהגות זאת אחראית לתת-ניצול של זכויות הבנייה בתחום השטח המתוכנן הקיים של יישובים רבים.

נורמה זאת מקרינה על התנהלות ראשי רשויות מקומיות ערביות וחלק מן הציבור הרחב. רבים מקרב ראשי רשויות מצהירים על נכונותם להסדיר ליישובם תכנית-מתאר, אך למעשה אינם רואים מטרה זאת כיעד בר-קיימא. והסיבות: המגבלות שמציבה תכנית המתאר והחשש מפגיעתה בבעלי הקרקע. רבים מהם אינם מחזיקים בעמדת כוח איתנה די שתאפשר להתמודד עם התנגדויות של בעלי קרקע פרטיים שיפגעו מתכניות המתאר. במילים אחרות, קיים פער בין היתרונות להלכה, הטמונים בהסדרת התכנון המתארי, לבין היכולת הפוליטית של שלטון מקומי להוציאה מן הכוח לפועל.

פער זה מתבטא בריכוזיות גבוהה של הבעלות בקרקעות בידי "חמולות" מעטות המסכלות התפתחות של שוק קרקעות משוכלל בתחום המותר לבניה ביישובים ערביים. תרומה לא מבוטלת לסיכול מהלך התפתחות של שוק קרקעות משוכלל, נובעת גם מנורמת הבעלות על הקרקע לפי שיוך משפחתי, חמולתי ועדתי, המשרתת גם מטרה חברתית של התבדלות מרחבית, המונעת את האפשרות להעמיד את הקרקע לרשות הציבור הרחב שאינו נמנה על בני קבוצת השיוך.

**שמירת זכויות
הבניה במגרשים
המיועדים למגורים
ומניעת שיווקם
על בסיס עסקי
למי שאינו כלול
במשכחה הקרובה,
אלא במקרים
בודדים בלבד,
אותיר חלקות
קרקע גדולות,
בלתי מבונות**

שמירת זכויות הבניה במגרשים המיועדים למגורים ומניעת שיווקן על בסיס עסקי למי שאינו כלול במשכחה הקרובה, אלא במקרים בודדים בלבד, מותיר חלקות קרקע גדולות, בלתי מבונות, בידי תושבים מעטים, בעוד שהיצע הקרקעות המיועדות לבניה על פי תכנית המתאר (אם זו קיימת) נותר מועט למדי.

הפער העמוק בין הביקוש לבין ההיצע מעלה את מחירי הקרקע הפרטית לרמות הנמצאות מחוץ להישג ידם של הרוב המוחלט של מחוסרי הדיור, המשתייכים בעיקר למעמד הנמוך והבינוני.

בנוסף על כך, חלק מן הקרקעות בבעלות פרטית נמצאות בחזקת מספר בעלים – אדמות "מושאע". דפוס בעלות זה מהווה מקור לסכסוכים ולאי-הסכמות בין בעלים רשומים ושאינם רשומים באופן שמוציא נתח לא מבוטל של קרקע פרטית ממאגר הפיתוח אף במקרים בהם ניתן לבנות עליהן על-פי תוכניות מתאר מאושרות (נעלי-)

יוסף, 2011; חמאיסי, 2008). הכנסתן למאגר הקרקעות הראויות לשימוש הציבור כרוך בפירוק השיתוף בין בעלים פרטיים וכינם לבין ממ"י. מהלך זה כרוך בהוצאות כספיות לא מבוטלות שרק בסיומו ניתן להעמיד את החלקות לשיווק.

אבן נגף נוספת להקלת מצוקת הקרקע למגורים נוגעת בתפיסת הצפיפות הרצויה בחברה הערבית. בעוד חלק מן האוכלוסייה נרתע ממגורים בבתי דירות בבנייה רוויה מנימוקים שונים (כמו מבנה חברתי-משפחתי), שאינם חסינים מביקורת, חלק אחר רואה במתכונת הבנייה הרוויה מענה הולם לצרכיו. החברה הערבית, ככל חברה, היא הטרוגנית באופייה ובה מגוון של העדפות. בתי דירות בבנייה רוויה יכולים לספק מענה לצורכי החלק באוכלוסייה שאינו נרתע מלהצטופף בבנייה רוויה.

גורם נוסף למצוקת הקרקע למגורים ביישובים ערביים הוא תופעת "מעגל הקסמים" (בעצם "מעגל השוטים"). תופעה זו נוצרת בגלל פרק הזמן הארוך החולף עד להשלמת הכנתה ואישורה של תכנית מתאר. במהלך פרק זמן זה מתרחבת תופעת הבנייה הבלתי חוקית המשנה את המצב בשטח, מה שמחייב עיבוד מחדש של תכנית המתאר המיועדת. עיכוב בהכנת התכנית בשל גורמים ביורוקרטים וכאלה הנובעים מן האוכלוסייה עצמה, גורר עמו גידול בהיקף הבנייה הבלתי חוקית, המעכבת בתורה את השלמתה של תוכנית המתאר ואישורה. דרך חילוץ מן "המעגל השוטה" היא מהלך שיש בו לצמצם את תופעת הבנייה הבלתי חוקית, עליה נפרט בהמשך.

התמונה המשתקפת מן הדיון שלעיל היא שיכולת מוסדות התכנון להקל באורח משמעותי על מצוקת הקרקע למגורים ביישובים ערביים בצפון הארץ ובמרכזה לנוכח הגידול באוכלוסייה, הגורר בתורו גידול בביקוש לקרקע למגורים, היא מוגבלת, בתנאי הזירה הקרקעית והנורמטיבית הקיימת. היכולת להקל במצוקת הקרקע באמצעות קרקעות בבעלות פרטית היא מוגבלת למדי. הסבירות להקלתה באמצעות קרקעות מרובות בעלים גבוהה מעט יותר אך נותרת בעייתית. השימוש בה כרוך בהסדרה משפטית שתאריך זמן רב. לחילופין, ניתן לאמץ פתרון המבוסס על הקמת חברת מניות, ההופכת להיות הבעלים של החלקה הכוללת, חברה אשר בסמכותה להסדיר את הקצאת חלקות הקרקע ושיווקה.

הניסיון המצטבר מורה ששימוש בכלים ובמהלכים במסגרת החוקים והנהלים הקיימים, מתקשה להתמודד עם הפער הגדל והולך בין היצע הקרקעות למגורים שניתן להעמיד לרשות שכבה רחבה באוכלוסייה הערבית ביישובים ערביים קיימים, לבין הביקוש הגואה.

מרחב התמרון להקלת מצוקת הקרקע בקרב אוכלוסיית ערביי ישראל

על הפער הזה ניתן להקל, באמצעות שינוי פרדיגמאטי. בבסיס אותו שינוי מונח הרעיון להקצות לאוכלוסיית המיעוט הערבי אדמות מדינה מוסדרות עליהם יוקמו יישובים חדשים.

הקמת יישובים ערביים חדשים להקלת מצוקת הדיוור ביישובים ערביים קיימים

הקמת יישובים חדשים למגזר הערבי נועדה בראש ובראשונה להעניק פתרונות דיוור לצאצאי נתח האוכלוסייה המוגדר כ"נפקדים נוכחים".

מהלך מדיניות שכזה מקרין בשלושה ממדים: (א) התנגדות נחושה לשיבתם של פליטים נוכחים נפקדים לאדמותיהם, גם הפנויות בעת הזאת, אך בה בעת הצעה לחלופה קרקעית הוגנת לאלה מבין אזרחי ישראל הערבים שנפגעו מתוצאות מלחמת 1948. במהלך זה מדינת ישראל משרטטת את גבולות מרחב הפיוס בו היא מוכנה לפעול כלפי פליטי המלחמה שנותרו תחת ריבונותה: הקצאת אדמות מדינה שאין עליהן תביעות קנייניות של ערבים כפיצוי על אדמות מהם נעקרו הפליטים. גבולות אלו משרטטים ברוח הצעות בג"ץ לעקורי אקרית ופסיקת בית הדין לזכויות אדם האירופי (ראה לעיל). (ב) מילוי תוכן מהותי לערך השוויון. מדינת ישראל מבטאת במהלך שכזה נכונות להעמיק את השוויון בין הלאומים בהקצאת הטובין הלאומי וחתרת לצמצם את הקיפוח בהקצאת קרקעות מדינה. (ג) כיבוד עקרון "נפרד אבל שווה". מדינת ישראל מכירה ברצונם של רבים מקרב ערביי ישראל להיבדל מרחבית כחלק ממנגנוני השימור הקהילתיים שלהם.

מקור תמיכה למהלך הקצאה בו המדינה מקימה יישובים חדשים באזורים בהם קיים כבר רוב ערבי מגיע ממקור בלתי צפוי – הישגי תוכנית המצפים בגליל. תוכנית זאת, שביצועה החל בסוף שנות השבעים של המאה הקודמת, היא פרי של מאמץ התיישבותי שהתנהל בתהליך תכנון מזורז להקמת עשרות יישובים כפריים יהודיים ברחבי הגליל, בעיקר בחלקו המרכזי והמערבי. מטרת התוכנית הייתה להגיע לפריסה מרבית של יישובים שמיקומם נקבע במידה רבה על פי שיקולים טריטוריאליים – כדי לתפוס שטח- ופחות על-פי שיקולים כלכליים וסביבתיים.

למפעל המצפים מספר הישגים רלוונטיים לדיון כאן: 1. המהלך ההתיישבותי שימש זרז לרכישה של קרקעות פרטיות והעברתן לידי המדינה. בין השנים 1978-1988 הועברו

לידיה כ-60,000 דונם שנוספו ל-650,000 הדונם שכבר היו ברשותה (דור, 2004). 2. הוצאתו לפועל לוותה בהפעלת אמצעים שונים לשמירה על אדמות מדינה – ייעור, הכרזה על שמורות טבע, גידור והכשרת שטחים לחקלאות (כץ-בן שושן, 2008). 3. דומה שהחשוב בהישגיו של מפעל המצפים מתבטא בנעיצת טריזים המונעים התפתחותו של רצף טריטוריאלי של המגזר הערבי בגליל, בעיקר בחמשת האזורים המועדים להשתלטות ערבית (דור, 2004), לגביהם קיים החשש שימשו בעתיד בסיס טריטוריאלי לתביעה אירידנטית או לכינונה של אוטונומיה טריטוריאלית ערבית. מיקום המצפים (כלב אותם אזורים מועדים) והמרות המוניציפאלית שהטילו על קרקעות מדינה, השיגו למעשה "דה-טריטוריאליזציה" של המגזר הערבי בגליל (סופר, 1992).

הקמת יישובים ערביים חדשים על אדמות מדינה בחסות הישגי מפעל המצפים ממתנים, במידה רבה, את האיום מפני היווצרות בעתיד של אוטונומיה טריטוריאלית ערבית בגליל (אף אם לא מסכלים אפשרות זאת לחלוטין).

הקמת היישובים החדשים באזורים בהם מרוכזת כבר אוכלוסייה ערבית איננה עתידה לשנות באופן משמעותי את יחסי הכוח הדמוגרפיים באותם חבלי ארץ. יתרונם הדמוגרפי של הערבים באותם חבלי ארץ יוותר על כנו בין אם הוא מתגורר בצפיפות ודוחק ביישובים קיימים ובין אם הוא מתגורר ביישובים חדשים המספקים מענה הולם לצרכיו. תוספת של יישובים ערביים חדשים באזורים בהם קיים רוב ערבי מוצק איננה יכולה להוות רכיב מכריע בהוצאת שאיפות המיעוט הערבי לאוטונומיה טריטוריאלית מן הכוח לפועל.

יש להוסיף, שאין לצפות שמהלך פיוס שכזה יפיג את תחושת האובדן של בעלי קרקע ערבים. סביר גם להניח כי לא ניתן לנתק מהלך זה של הקצאת אדמות מדינה להקמת יישובים ערביים חדשים מסוגיית הפליטים בהקשרה הרחב הנוגע לסכסוך היהודי-פלסטיני. מאידך, אין בכך כדי להצדיק דחיית מציאת פתרון למצוקת הדיור של הדור הצעיר בחברה הערבית בישראל עד לגיבושו והשגתו של הסדר קבע ממשי.

סיכום

**הקמת היישובים
החדשים באזורים
בהם מרוכזת כבר
אוכלוסייה ערבית
איננה עתידה
לשנות באופן
משמעותי את יחסי
הכוח הדמוגרפיים
באותם חבלי ארץ**

גם אם מחזיקים בגישה המקדשת את עקרון הזהירות המונעת מפני גלישה 'למדרון חלקלק' של התגברות תביעות המיעוט הערבי בישראל להעברת משאבי קרקע מ'אוצר המדינה' לידי קהילת המיעוט, אין בסיס איתן לטענה שמהלך כזה יהווה מקור איום ממשי על המשך שליטתה של קהילת הרוב היהודי על משאב הקרקע ועל זכותה להבטיח המשך קיומה של מדינת לאום שתזוהה עימה.

נימוקים פוליטיים ובראשם האיום באירידנטה, פירוקה של מדינת ישראל בקווי 1967 ליחידות פוליטיות-טריטוריאליות המבוססות על השתייכות וזהות לאומית, או הכשלת המשך מימוש מפעל ההתיישבות היהודי-ציוני, כמקור הצדקה לקיפוח המיעוט בהקצאת הטובין הקרקעי, אינם מצדיקים מדיניות מקרקעין שאינה מספקת מענה הולם למצוקת הדיור של אזרחיה הערבים. גם אם מקור המצוקה הוא רפיסות ידן של ההנהגות המקומיות ביישובים הערביים לקיים מנהל תקין, או מאבקי כוח בין חמולתיים על חלוקת הקרקע, על המדינה לספק את התשתית הקרקעית, התכנונית והתקציבית להקלת המצוקה. לפתרונה של מצוקה זו גם אוכלוסיית המיעוט נדרשת לערוך את ההתאמות המתבקשות.

אמנם, אין כל ערובה לכך שהעמקת השוויון בין אזרחי הרוב והמיעוט בחיי היומיום, תניא את המיעוט לחדול מלקרוא תגר על הסדר הפוליטי הקיים. אין גם כל ערובה שצעדי אפליה מתקנת בתחום הקרקעי יובילו להרפיית המתחים השוררים בין קהילות הלאום ולקידום תחושת השילוב וההזדהות של המיעוט עם מדינת הלאום היהודי או להכרה בה כמדינה יהודית.

ואולם, גם אם אלה פני הדברים אין בהם די להצדיק הימנעות מנקיטה של צעדים שיש בהם כדי לצמצם את מצוקתם של חלק לא מבוטל מבני המיעוט הערבי בתחום הדיור, איכות החיים ורווחתם. הרחבת אפשרויות המגורים והפיתוח הסביבתי לערבים בישראל, בחבלי הארץ בהם הם מהווים רוב, אינה מהווה מקור איום אף קרוב לממשי על קהילת הרוב היהודי, החותרת להגשים את זהותה הלאומית במדינה אותה היא רואה כמולדתה.

מקורות בעברית

אלתרמן, ר., סתיו ת. (2001) "עימות והסכמה ביד הלשון: התייחסותן של תכניות עירוניות ואזוריות למגזר הערבי בישראל", מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב.

בג"ץ 840/97 עאוני סבית נ' מדינת ישראל .

בג"ץ 466/07 ח"כ זהבה גלאון מר"צ-יחד נ' היועץ משפטי לממשלה.

גביון, ר. (2002) "המדינה היהודית: הצדקה עקרונית ודמותה הרצויה", תכלת 13.

גביון ר. (2004) "על היחסים בין זכויות אזרחיות-פוליטיות ובין זכויות חברתיות-כלכליות", בתוך: רובין י., שני י. (עורכים), "זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל", תל אביב: הוצאת רמות, 25-68.

דור, א. (2004) "מפעל המצפים בגליל עשרים שנים אחרי", עיונים בביטחון הלאומי, גיליון 6, קתדרת חייקין לגאואסטרטגיה, אוניברסיטת חיפה, המכללה לביטחון לאומי, צה"ל.

זיידאני, ס. (2006) "המועקה של הערבים הפלסטינים בישראל", בתוך: רייטר י. (עורך) "דילמות ביחסי יהודים-ערבים בישראל", אסופת מאמרים, הוצאת שוקן, 89-96.

זילברשץ, י., גורן-אמיתי נ. (2010) "שיבת פליטים פלסטינים לתחומי מדינת ישראל", מרכז מציל"ה למחשבה ציונית, יהודית ליברלית והומניסטית, ירושלים.

ח'מאיסי, ר. (2007) "בין מנהגים לחוקים, תכנון וניהול הקרקע ביישובים הערביים בישראל", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

ח'מאיסי, ר. (2008) "תכנון מתארי ובעלות על קרקע כחסמים בפיתוח יישובים", בתוך: גאנס א., עזאיזה פ. (עורכים): "האם ניתן לצאת מהמשבר? השלטון המקומי הערבי בישראל בתחילת המאה ה-21", כרמל, ירושלים, 115-150.

מרחב התמרון להקלת מצוקת הקרקע בקרב אוכלוסיית ערביי ישראל

כהן, ה. (2000) "הנפקדים הנוכחים – הפליטים הפלסטינים בישראל מאז 1948", ירושלים.

כץ-כץ, שושן נ. (2008) "מפעל המצפים כנקודת מפנה בשיח התכנוני בישראל", עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית.

נעלי- יוסף, ח. (2011) "מחסמים לסיכויים, שיווק קרקעות מדינה לפיתוח ובנייה ביישובים ערביים", עמותת סיכוי, מסמך מדיניות מס' 3, ספטמבר 2011, ירושלים-חיפה.

סופר, א. (1992) "המצפים בגליל עשור להקמתם", קרקע 34.

סופר, א. (2009) "מה בין אנשי משפט, דמוגרפיה וקיומה של ישראל", קתדרת חייקין לגאואסטרטגיה, אוניברסיטת חיפה.

סמוחה, ס. (2001) "יחסי ערבים-יהודים בישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית", בתוך: יער, א., שביט, ז., (עורכים) "מגמות בחברה הישראלית", תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה 231-364.

מקורות באנגלית

Al-Haj, M. (1986) "Adjustment patterns of the Arab internal refugees in Israel", Internal Migration, 24(3), 651-674.